



PAISAGEM E DIREITO: ANÁLISE DA REGULAÇÃO ESTATAL SÓCIO-ESPACIAL A PARTIR DA MACROMETRÓPOLE PAULISTA

Landscape and law: analysis of socio-spatial state regulation of são paulo macrometropolis

Virginia Junqueira Rugani Brandão

Universidade de São Paulo - USP

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2929-958X>

E-mail: vrugani@gmail.com

Gabriela Biazi Justino da Silva

Universidade de São Paulo - USP

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1811-552X>

E-mail: gabriela.justino@gmail.com

Pedro Rodrigo Campelo Lima

Universidade de São Paulo - USP

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6050-8995>

E-mail: pedro.lima_ap@hotmail.com

Luís Fernando Massonetto

Universidade de São Paulo - USP

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0250-5614>

E-mail: massonetto@usp.br

Trabalho enviado em 22 de novembro de 2022 e aceito em 9 de março de 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.03., 2024, p. 377-412

Virginia Brandão, Gabriela da Silva, Pedro Lima e Luís Massonetto

DOI: [10.12957/rdc.2024.71394](https://doi.org/10.12957/rdc.2024.71394) | ISSN 2317-7721

RESUMO

Este artigo apresenta uma proposta de uso do conceito sócio-espacial de paisagem como chave de análise do fenômeno jurídico. Para tanto, além da revisão da literatura sobre paisagem e Direito, foram discutidas comparativamente as legislações de quatro municípios da macrometrópole paulista sobre o tema, cujas características econômicas foram contextualizadas a partir de dados públicos. A hipótese que guiou a investigação é a de que o ordenamento jurídico tende a tratar a paisagem como bem ou objeto, interditando compreensões mais complexas sobre a regulação da paisagem e do espaço pelo Direito. Percebeu-se que, embora a tutela paisagística tenha sido ampliada nos últimos anos nos municípios analisados, incorporando tendências plurais, o Direito protege, sobretudo, os bens cujo valor se coaduna com as dinâmicas de mercado de cada cidade, de acordo com a sua função econômica principal regional. Por outro lado, o reposicionamento da paisagem como chave analítica ou como abordagem metodológica tem o potencial de desvelar conflitos, assimetrias e hierarquizações produzidas ou reforçadas normativamente.

Palavras-chave: paisagem; direito; pesquisa sócio-espacial; macrometrópole.

ABSTRACT

This paper presents a proposal for using the socio-spatial concept of landscape as a key to analyzing the legal phenomena. For that, in addition to reviewing the literature on landscape and the law, it discusses, in a comparative approach, the legislation of four cities in the São Paulo macrometropolis whose economic characteristics were contextualized based on public data. The hypothesis that guided the investigation is that the legal system tends to deal with the landscape as a good or an object, blocking more complex understandings about the regulation of landscape and space by law. We noticed that, although the landscape protection has been expanded in recent years in the analyzed cities, incorporating plural values, the law protects, above all, the landscape features whose value is consistent with the market dynamics of each city according to its primary economic function in the region. On the other hand, a new look at the landscape as an analytical key or a methodological approach can unveil conflicts, asymmetries, and hierarchies produced or reinforced by the law.

Keywords: landscape; law; socio-spatial studies; macrometropolis.

INTRODUÇÃO

Sob um olhar atento, a paisagem se revela composta por camadas sobrepostas e atravessadas pelas tensões das mais diversas; uma verdadeira chave analítica que ainda não foi suficientemente explorada, especialmente pelo Direito.

Argumentamos neste artigo que a tutela da paisagem pelo Direito não é algo desprovido de significados sociais. A própria noção de paisagem como a conhecemos, aliás, é situada historicamente, tendo emergido no Ocidente há poucos séculos.



Esse artigo se inicia justamente a partir da reconstrução da história conceitual da paisagem, com a finalidade de retomar sua etimologia e descrever as camadas de sentido que adquiriu com o tempo. Essa polissemia do conceito foi acompanhada da sua transformação em objeto de estudos por uma diversidade de disciplinas.

Uma vez finalizada essa primeira aproximação do conceito de paisagem, o artigo adentra mais especificamente no exame das relações entre a paisagem e o Direito, com enfoque na dogmática jurídica. As formas de regulação da paisagem, propomos, só podem ser compreendidas de modo crítico se tomarmos a paisagem em toda sua potencialidade, como um conceito sócio-espacial.¹ Em outras palavras, a paisagem não é um dado natural, uma mera apreensão da realidade circundante, mas uma forma de compreender as produções sociais do espaço, que são históricas, sujeitas às relações de poder e permeadas por contradições, segundo Lefebvre (2000).

Em seguida, apresentamos os achados da pesquisa exploratória objeto deste artigo, resultantes da análise comparativa das legislações de quatro municípios da macrometrópole paulista (MMP): São Paulo, Santos, Piracicaba e Ilhabela. Como os quatro municípios, que possuem especificidades no que tange a dimensões, características econômicas, ambientais e outros aspectos, regulam a paisagem? Há diferenças ou semelhanças? Descrevemos, no terceiro capítulo, um panorama dessas normas, refletindo sobre elas à luz dos diferentes contextos municipais.

Com base na análise acima mencionada, tecemos considerações finais, apontando que o uso da paisagem como categoria analítica tem a capacidade de contribuir para o desenvolvimento da pesquisa jurídica que se propõe a pensar de modo crítico a produção do espaço.

1. PAISAGEM: ENTRELAÇAMENTOS CONCEITUAIS

O que há na paisagem? Quais são os significados que preenchem o alto potencial explicativo deste conceito que tem se revelado um potente eixo organizador de reflexões em diferentes áreas das ciências humanas, capaz de articular análises em diversos campos disciplinares? E por quais motivos a paisagem tem potencial para aprofundar a compreensão e análise crítica sobre o fenômeno jurídico? De modo a traçar algumas considerações sobre tais questões, apresentamos, neste capítulo inicial, uma breve reconstrução do desenvolvimento do conceito de paisagem e sobre seu uso no contexto de análises sócio-espaciais.

¹A opção pela grafia “sócio-espacial”, conforme será explicado no Capítulo 1 deste artigo, tem como objetivo evocar um significado específico do termo, conforme proposta teórica presente na obra do geógrafo Marcelo Souza (2013).

Uma incursão em fontes sobre a origem etimológica da palavra no contexto ocidental revela que sua formação, tanto nas línguas neolatinas (como *paisagem*, *paisaje*, *paissaggio* e *paysage*, derivadas do latim *pagus*) (SANDEVILLE JÚNIOR, 2005) quanto nas línguas germânicas (como *landscape* e *landschaft*) (ANTROP, 2019), remonta à Idade Antiga e à Idade Média, períodos durante os quais seu significado estava muito mais associado à ideia de região e de porções de terra específicas ou características em razão de seu uso.

É apenas mais tarde, especialmente com o Renascimento, entre os séculos XV e XVI, que um outro sentido começou a se estabelecer. Como aponta Antrop (2019), no interior das transformações artísticas típicas da época, surgiu o que se consolidou, no século XVII, como a pintura de paisagem – um gênero artístico ocidental que propõe um modo específico e realista de *representação* espacial, seja ele real ou imaginado. Alinhado aos pressupostos racionalistas e antropocentristas da época e também conectado às ideias de povo e nação associadas à emergência do Estado Moderno, esse tipo de pintura passou a ilustrar um modo específico de *ver e estar no mundo*, valendo-se especialmente da técnica da perspectiva para criar ilusões tridimensionais, e de representar atributos de determinados espaços. Ao mesmo tempo em que se desenvolve a noção de *paisagens típicas* (muitas vezes idealizadas) de determinadas regiões (como as paisagens italianas), se intensifica a exploração e descrição das paisagens do considerado novo mundo, com ênfase nas explorações naturalistas (ANTROP, 2019). É neste período histórico que emerge a conotação de paisagem como representação (SOUZA, 2013). Mais tarde, no século XIX, o impressionismo traria novos paradigmas dessa representação.²

Conforme explica Antrop (2019), nos séculos seguintes, mais especificamente XVIII e XIX, viriam a ser desenvolvidos, gradativamente, os debates, as práticas e os acúmulos teóricos que, no século XX, desaguaram na construção da paisagem como um conceito sócio-espacial. Não por acaso, a relevância desse conceito emergiu e se consolidou em paralelo ao desenvolvimento capitalista e seus efeitos na produção do espaço rural e urbano. O surgimento da fotografia aérea trouxe uma nova ferramenta para o estudo da paisagem, que, no período entreguerras, havia assumido uma ênfase descritiva (ANTROP, 2019). Um pouco mais tarde, após a Segunda Guerra Mundial, com a intensificação do processo de urbanização ao redor do globo e as consequentes criações e alterações de paisagens, surgiram discussões acerca da necessidade de tutela da paisagem – preocupação essa que recaiu, especialmente, sobre as paisagens naturais e dotadas de expressivo valor histórico (ANTROP, 2019).

² O presente trabalho circula entre conceitos da paisagem não com o intuito de se conectar ao rigor de determinada ciência, mas para identificar a complexidade embutida no termo que pode contribuir para uma melhor compreensão do fenômeno jurídico espacial. Nesta primeira aproximação, buscamos referências gerais mais conectadas ao campo das artes, que Marcelo Lopes de Souza, apesar de ter formação em geografia, também traz na construção dos conceitos espaciais em sua obra. O aspecto geográfico da paisagem será abordado mais adiante.

Concomitantemente à consolidação dos contornos conceituais da paisagem, intensificada a partir da segunda parte do século XX, ocorreu também sua proliferação para os mais diversos campos disciplinares. A primeira parte desse movimento deve muito aos debates ocorridos no interior da teoria geográfica (ANTROP, 2019), que mais tarde seria fonte das principais referências utilizadas pelas demais áreas para refletir sobre e investigar a paisagem como objeto de estudo. A proliferação dos estudos da paisagem é marcada pela polissemia, diferentes perspectivas e disputas em torno do conceito. Desdobramentos mais recentes desses estudos revelam uma multiplicidade de abordagens e recortes, incluindo, por exemplo, pesquisas que se dedicam a investigar a paisagem como experiência; a paisagem como bem de consumo; a paisagem em sua relação com a memória; as relações entre paisagem, Antropoceno e ameaças climáticas (LATHAM et al., 2009; HOWARD; THOMPSON; WATERTON, 2019).

Marc Antrop aponta que, enquanto a ecologia priorizou o estudo das relações entre padrões espaciais de uso da terra e processos ecológicos, geógrafos e arqueólogos históricos se concentraram na gênese da paisagem e em seu significado como patrimônio. Geógrafos humanísticos e culturais, por sua vez, nutriam interesse pelos significados simbólicos e as construções sociais em torno da paisagem (ANTROP, 2019, p. 8). No que se refere à geografia, Marcelo Lopes de Souza explica que, na teoria alemã da década de 1930, o conceito de paisagem adquiriu um contorno mais amplo, extrapolando a ideia de dimensão visível do espaço e cumprindo a função de promover uma visão integrada do espaço geográfico natural e do construído socialmente (SOUZA, 2013, p. 44).

Para Souza (2013), a especificidade do conceito de paisagem está associada a seu potencial crítico, que a torna um dos conceitos-chave para os estudos sócio-espaciais.³ Para o autor, a paisagem não é um dado natural, uma mera apreensão da realidade circundante, mas uma forma de compreender as produções sociais do espaço, que são históricas, sujeitas às relações de poder e permeadas por contradições. Souza (2013) afirma ainda que, ao mesmo tempo em que a paisagem pode mistificar e ocultar a realidade, conferindo uma estabilidade artificial a relações contingentes e consubstanciando, assim, uma representação seletiva ou dominante, também pode ser arena de contestação de um poder político ou um suporte de novas práticas sócio-espaciais (SOUZA, 2013).

O conceito também é considerado relevante por outros teóricos, como o geógrafo Milton Santos, que enfatiza a natureza de “totalidade morta” da paisagem, que consubstancia um sistema de objetos com estabilidade relativa, cujos arranjos influenciam o sistema de ações, mas cujo uso será definido, em última instância, por esse próprio sistema de ações, caracterizado pelo dinamismo do mundo vivido e pela

³ Souza utiliza a grafia “sócio-espacial” para sinalizar a individualidade semântica entre as duas esferas – a social e a espacial – por entender que na realidade social, ainda que interdependentes, ambas consubstanciam dinâmicas dotadas de especificidade (SOUZA, 2013, p. 15).

ação humana. Para o autor, a crítica da paisagem é, em última instância, um “método de enfrentar o passado”. A tematização da temporalidade enfatizada por Santos pode, por exemplo, jogar luz sobre questões relevantes como eventuais conflitos entre a tutela da paisagem como memória de determinado grupo social e a tutela da paisagem aderente aos interesses da vida cotidiana existentes em um determinado espaço (SANTOS, 1995).

Neste artigo, a partir do pressuposto elaborado por Souza (2013), fixou-se a hipótese de que a paisagem pode viabilizar uma compreensão produtiva e crítica das interações entre dimensões dos processos sócio-espaciais, inclusive no âmbito dos estudos jurídicos. A reflexão em torno da regulação estatal da paisagem, seja por qual campo do Direito for, atrai o mesmo raciocínio aplicado por Massonetto ao Direito Urbanístico: um regime jurídico específico que incide sobre o fenômeno espacial “[...] não pode ser pensado como algo desconectado da incidência do direito sobre as atividades sociais gerais” (MASSONETTO, 2015, p. 143).

Nesse sentido, a paisagem pode ser um conceito utilizado para operacionalizar um olhar atento às tais complexidades do fenômeno jurídico. A pergunta crucial, seria, portanto: de que modo a leitura jurídica da paisagem incorpora e reforça as dinâmicas e processos sociais de produção, desintegração, proteção e outras que recaem sobre as paisagens urbanas e/ou rurais? E quais são as dinâmicas sociais deixadas de fora ou abstraídas dessa regulação da paisagem? Tais perguntas se ancoram em hipóteses já desenvolvidas nos estudos contemporâneos da paisagem e da produção do espaço, conforme se explicará adiante. Tais reflexões dialogam com as de Henri Lefebvre (2000) acerca da produção do espaço na modernidade, que, para o autor, pode ser explicada por três principais lógicas: a da homogeneização, da fragmentação e da hierarquização.

A partir dessas reflexões, questões e hipótese inicial, será exposto, na seção seguinte, um panorama sobre os modos pelo qual a paisagem tem sido regulada pelo Direito. Na sequência, serão introduzidos os achados do estudo das legislações de quatro municípios da MMP, objeto principal da análise proposta neste artigo.

2. APROXIMAÇÃO ENTRE A PAISAGEM E A DOGMÁTICA JURÍDICA

A doutrina jurídica não dispensa muita atenção ao conceito de paisagem. Todavia, isso não significa que o Direito tenha ignorado completamente o tema, já que a paisagem tem aparecido em diferentes instrumentos normativos nacionais e internacionais desde o século XX, como se verá adiante.

De acordo com Daniel Gaio (2010, p. 33), a compreensão jurídica sobre a paisagem se transformou desde o início do século XX, quando o seu significado era circunscrito aos bens de excepcional valor estético, que eram aqueles admirados pelas classes privilegiadas. Gaio afirma que o fim da Segunda



Guerra Mundial (1945) e a edição da Convenção de Haia, no ano de 1954, contribuíram para mudar esse entendimento e ampliar a visão sobre os bens culturais e o patrimônio paisagístico.⁴ Conforme afirmado anteriormente, o avanço da urbanização também incentivou essa mudança de entendimento ante a preocupação com os impactos do crescimento das cidades sobre as paisagens históricas e naturais.

Nesse sentido, Maria Clara Santos (2019, p. 122-123) afirma que, a partir de meados do século XX, diversos países europeus, como a Itália, começaram a superar a distinção conceitual entre paisagens naturais e culturais, aprovando leis que ampliaram a proteção das paisagens urbanas. Segundo a autora, com o advento da Convenção Europeia de Paisagem, no ano 2000, a concepção de paisagem passou a envolver “a dimensão pessoal-subjetiva constituída das relações particulares que a população europeia trava com suas paisagens, evocando ‘uma dimensão de matriz sensível e espiritual’” (SANTOS, 2019, p. 123). Esse percurso normativo também ocorreu no Brasil, em grande medida.

No Direito brasileiro, Rezende e Duarte (2018, p. 2777) afirmam que as primeiras referências à paisagem surgiram na Constituição de 1937, que, apesar de não delimitar bem o instituto, dispunha sobre os cuidados especiais que as paisagens e os monumentos históricos, artísticos e naturais deveriam receber dos entes federativos (artigo 134). Também prescrevia que os atentados cometidos contra esses bens se equiparavam a atos contra o patrimônio nacional. Embora a novidade fosse o uso da palavra “paisagem”, a Constituição de 1934 (artigo 10, inciso III) já trazia a ideia de proteção às belezas naturais, o que permite inferir que os dispositivos apresentavam mais identidade do que diferença, já que ambos se referiam à proteção da natureza e evocavam a ideia de excepcionalidade.

A Constituição de 1967 fazia referência às “paisagens naturais notáveis” (artigo 172) e a Constituição de 1988 manteve essa expressão no artigo 23, inciso III, mas também passou a reconhecer o valor paisagístico como algo autônomo e não obrigatoriamente conectado à noção de excepcionalidade (artigo 24, inciso VII e VIII; artigo 216, inciso V). Esse reconhecimento foi um passo à frente em relação às Constituições anteriores, mas não significou uma inflexão, pois, desde a década de 1930, a legislação infraconstitucional já conferia sentidos mais amplos à tutela da paisagem com o objetivo de proteger a memória e o patrimônio cultural brasileiros.

Na legislação infraconstitucional, o Decreto-lei nº 25/1937 dispõe sobre o tombamento de paisagens para a proteção ao patrimônio histórico e artístico; o Decreto-lei nº 3.365/1941 prevê a hipótese de desapropriação por utilidade pública para a proteção das paisagens; a Lei nº 7.347/1985

⁴ Outros marcos internacionais importantes sobre a paisagem foram: o extenso relatório produzido pela *Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico, e del paesaggio*, no ano de 1964; a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, realizada pela Organização das Nações Unidas no ano de 1972; e a Convenção Europeia de Paisagem, assinada por quarenta países do continente no ano 2000.

permite o ajuizamento de ação civil pública para tutelar a paisagem como um direito difuso. A paisagem também é mencionada em importantes leis editadas pós-Constituição de 1988, como a Lei nº. 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), a Lei nº 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza) e a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

A partir da análise da legislação, depreendemos que a normatividade brasileira que envolve a paisagem lhe confere um sentido de objeto a ser tutelado, ora por sua relevância ambiental e características naturais, ora por seu valor histórico e arquitetônico. Não questionamos a importância dessas normas protetivas, pois a paisagem possui relação inegável tanto com o meio ambiente quanto com a cultura e história da humanidade. Contudo, ao resgatar o seu significado etimológico de valor de uso, a partir da pesquisa sócio-espacial, entendemos que ela também pode ser um método relevante de leitura da sociedade, principalmente quando analisada no espaço urbano, onde se manifestam questões que interessam ao Direito.

Notamos também que, ao disciplinar a paisagem, a norma jurídica a apresenta como um espaço homogêneo e neutro, no qual não se vislumbram as hierarquias sociais e os conflitos existentes no plano fático. Essa forma de representação ignora a dimensão transversal e multifacetada do instituto, reveladora de aspectos importantes da vivência das pessoas, e também oculta as relações sociopolíticas que atuam para sua conformação. Tem-se, assim, a dissimulação da presença da espacialidade (da matéria, do território, dos corpos) no uso do termo paisagem, conforme Júlia Franzoni (2019).

Ainda segundo Franzoni (2019, p. 2929), a paisagem é um elemento importante porque a operacionalização do Direito depende da criação de mundos com e pelo espaço, o que implica, conseqüentemente, a criação de paisagens para se interpretar e aplicar a lei ao caso concreto. Essas paisagens imaginadas não são neutras, ainda que o texto legal as apresente como tal. Na tentativa de aplicar a lei, cria-se paisagens a partir de visões de mundo, estigmas e preconceitos não questionados, imaginando-se um espaço que subsidiará as tomadas de decisão. Esse processo ocorre em diversas áreas do Direito, sustentando decisões sobre o que é legal e ilegal, e intervenções que reconfiguram a paisagem concreta reproduzindo as dinâmicas da tríade lefebvriana, mencionada anteriormente.

Na perspectiva das cidades, a paisagem desponta como uma fonte importante de reflexões tanto sobre as relações entre os seres humanos e a natureza, quanto entre a própria sociedade, chamando nossa atenção para marcadores sociais como classe, raça, gênero, entre outros. A paisagem urbana reflete os interesses envolvidos na produção da cidade e demonstra como a apropriação do espaço e de seus recursos por grupos privilegiados condiciona a vida de grande parte da população a uma realidade marcada pela discriminação e privação de direitos. Por esse motivo, além de revelar conflitos, a paisagem

pode ser um importante instrumento de luta para grupos que questionam as formas hegemônicas de planejamento urbano e reivindicam projetos mais inclusivos de cidade.

O Direito, ao projetar um modelo de cidade por meio da política urbana, o faz a partir da paisagem normativa, que é apartada da realidade. Nessa paisagem, percebemos, por exemplo, que a norma jurídica não acolhe as áreas periféricas, que são originadas sobretudo da autoconstrução. Verificamos que essas paisagens indesejadas estão invisibilizadas nas diretrizes e nos objetivos de leis como o Estatuto da Cidade, ou quando aparecem, são postas em um plano hierárquico inferior às paisagens da cidade formal. Isso ocorre porque a legislação urbanística reforça a produção do espaço a partir do lote, da propriedade privada, ignorando os processos e as relações sociais que conformam as cidades.

É certo que tais áreas continuam existindo concretamente no espaço, a despeito de sua ausência na legislação urbanística. Contudo, esse processo de apagamento normativo gera consequências tanto para o presente, com a ausência de respostas do Estado às demandas sociais de seus cidadãos, quanto para o futuro, onde se projeta uma cidade sem espaços para a informalidade.

Em razão disso, é importante indagar quais interesses são atendidos por esse modelo de cidade que se apresenta por meio de uma paisagem dissimulada, conforme a adjetivação utilizada por Franzoni (2019, p. 2926). Essa leitura da paisagem não enfatiza aspectos estruturais. Tampouco se preocupa em mitigar os problemas da cidade real, cuja compreensão exige uma atenção ao espaço como um todo, conforme ensina Milton Santos.

Ao invisibilizar os problemas concretos, em um tratamento fragmentário da paisagem dissociado das relações sociais a ela correlatas, a norma jurídica perde a oportunidade de utilizar o conceito como um método de apreensão e enfrentamento das assimetrias estruturais que marcam a sociedade, orientando a atuação do Estado à superação de problemas como a segregação social, tão presente nas cidades brasileiras. Por meio da paisagem como conceito sócio-espacial⁵, a política urbana poderia implementar ações direcionadas a responder a esses problemas complexos, gerando cidades menos desiguais e com mais qualidade de vida para a população ao abraçar a totalidade territorial.

Quanto à potência reivindicatória da paisagem, afirmada anteriormente, dois exemplos ilustram como movimentos sociais têm utilizado esse instituto. Na cidade de São Paulo, os bairros Liberdade e Bixiga foram territórios de resistência da população negra durante a escravidão; na Liberdade, existia o Largo da Força, onde homens e mulheres que se insurgiam contra a escravização eram mortos (SEVCENKO, 2004, p. 19); e o Bixiga, além de abrigar o Quilombo Saracura, sediava encontros de grupos abolicionistas (NASCIMENTO, 2014, p. 65-67). Apesar disso, as paisagens negras dos dois bairros foram

⁵ Consoante o raciocínio desenvolvido por Souza (2013).

sistematicamente apagadas ao longo de décadas para transformá-las em locais turísticos associados à cultura japonesa (Liberdade) e italiana (Bixiga). Essas questões têm sido estudadas por autoras como Ana Cláudia Barone, que chamam a atenção para o embranquecimento dos locais de memória negra na cidade de São Paulo (BARONE, 2021).

Nos últimos anos, o apagamento da história a partir da construção de outras paisagens tem sido questionado por movimentos sociais que buscam resgatar a trajetória negra nos dois bairros, cuja construção identitária da paisagem ocorreu em detrimento do silenciamento da história de grupos minoritários. A inexistência de placas, bustos ou memoriais relativos à história negra nesses locais demonstra como o ordenamento jurídico assimilou o valor paisagístico sob uma perspectiva eminentemente mercadológica, sem considerar o valor de uso inerente à própria etimologia do conceito. A paisagem desponta, assim, como um elemento-chave para as mobilizações, segundo Ana Cláudia Barone (2021, p. 90). Outros exemplos podem ser citados em diferentes cidades do país, realçando os potenciais da paisagem como um método de leitura e luta política.

3. ESTUDOS DE CASO NA MACROMETRÓPOLE PAULISTA

No âmbito do território vivido, percebemos diversas escalas e esferas de poder que atuam de maneira sobreposta, sobretudo considerando que a competência para legislar sobre a paisagem é comum ou concorrente. A escolha de trabalhar a nível municipal se dá a partir da compreensão de que a correlação entre um determinado modelo de paisagem e a sua tutela pela legislação urbanística pode indicar uma preferência e sintonia com elementos morfológicos globais dos centros de poder, independente da realidade sócio-espacial, segundo a arquiteta e urbanista Landim (2002).

Entendendo, ainda, que o município não é um território isolado em si mesmo, mas que está inserido em uma região, estabelecendo com ela e com outros municípios interações e relações das mais diversas, inclusive jurídicas e econômicas, que criam e influenciam espaços representados pelas paisagens, foram escolhidas quatro cidades de diferentes localidades e funcionalidades (que guardam relação com suas respectivas paisagens) no âmbito da MMP.

É justamente o olhar regional que permite identificar as funcionalidades econômicas municipais, a partir das quais estabelecemos uma tipologia, procurando compreender a sua influência na tutela e no significado do valor paisagístico.

O processo socioeconômico da região possui singularidades, haja vista que cada configuração conforma “um novo desenho urbano – ou nova escala de urbanização – definido pelas relações de integração física e funcional de unidades espaciais, as quais correspondem fluxos econômicos e populacionais derivados das especificidades e funcionalidades regionais” (EMPLASA, 2014b, p. 10).



Apesar de não possuir reconhecimento legal, a MMP é uma região constantemente presente nos estudos acadêmicos⁶, debates técnicos⁷ e políticas nacionais e internacionais dada sua posição de maior aglomerado urbano do Brasil e principal elemento da organização territorial do Estado de São Paulo, com destacado papel hegemônico de centro estadual e nacional do desenvolvimento e crescimento produtivo. A região apresenta um consolidado sistema urbano macrocefálico com centros de segunda ordem que orbitam ao seu redor, com grandes contrastes sociais e territoriais, segundo Tavares (2018), o que facilita a identificação das tipologias propostas neste artigo.

Dessa forma, a partir da nossa observação e do levantamento de estudos regionais, pudemos identificar tipologias que se relacionam com a função econômica primordial do município analisado, conectadas, por sua vez, com as respectivas paisagens.

Se o espaço é a soma da paisagem com a sociedade, segundo Milton Santos (1998), as formas geográficas contêm frações do social que mudam de significado conforme o movimento dos processos representativos da sociedade em um dado momento. Esses processos são corporificados em ações inerentes à função de determinado espaço. Assim, as interações e relações intra e intermunicipais no âmbito regional supõem interdependência funcional entre os diversos elementos. A análise empírica que apresentamos busca, então, relacionar elementos que, por vezes, são analisados de forma fragmentada.

Nesse cenário, os termos adotados para ilustrar cada cidade (tipologias-função) são propositalmente reducionistas pelo viés econômico, indicando apenas um traço prevalente da complexa realidade sócio-espacial de cada um desses espaços urbanos, mas que permitem uma análise relacional dos demais elementos. Como propõe Milton Santos, “como os circuitos produtivos se dão, no espaço, de forma desagregada, embora não desarticulada, a importância que cada um daqueles processos tem, a cada momento histórico e para cada caso particular, ajuda a compreender a organização do espaço” (SANTOS, 1998, p. 2).

A tipologia-funcional serve para escancarar, a partir do seu reflexo na paisagem, as contradições mascaradas pelo tratamento fragmentado do próprio espaço. Inclusive, possibilitando compreender, a partir da tríade lefebvriana, qual paisagem, ainda que fragmentada, se coloca como homogênea no arcabouço jurídico (legal e das relações sociais), estabelecendo hierarquias entre as próprias paisagens municipais no contexto funcional regional.

⁶ Ver, por exemplo, PASTERNAK, Suzana; BÓGUS, Lúcia M. Macrometrópole paulista: estrutura sócio-ocupacional e tipologia dos municípios - Mudanças na primeira década dos anos 2000. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 431-450, 2019.

⁷ Ver, por exemplo, EMPLASA, 2014a.



Justificada a escolha metodológica, apresentamos os resultados da análise dos municípios de São Paulo, Santos, Piracicaba e Ilhabela.

Quadro 1

Município	Região da MMP	Função regional principal	Tipologia da cidade	Área Km ²	População (2010)	PIB*
São Paulo	Região Metropolitana de São Paulo	Centro de decisões políticas, gerencial, administrativo, financeiro e direcional consolidado	Cidade-mundo	1.522,99	11.253.503	1
Santos	Região Metropolitana da Baixada Santista	Indústrias de base e principal complexo portuário-exportador nacional	Cidade-porto	280,30	419.400	10
Piracicaba	Aglomeración Urbana de Piracicaba	Posição privilegiada na malha rodoviária e polo sucroalcooleiro	Cidade-agro	1.369,51	364.571	17
Ilhabela	Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte	Turismo doméstico	Cidade-balneário	348,30	28.196	202

*Posição em relação ao Estado de São Paulo, em 2018.

Fonte: Elaboração própria com dados da Emplasa (2012) e IBGE Cidades (segunda e terceira colunas) e tipologia adotada pelos autores neste artigo (quarta coluna).

O objetivo do estudo foi analisar, com enfoque nos instrumentos normativos, como os Municípios tratam a paisagem. Foram analisados os planos diretores e outras normativas pertinentes ao assunto. Em termos metodológicos, as seguintes perguntas-chave guiaram a análise: (i) há tutela jurídica da paisagem pelas normas municipais?; (ii) em caso positivo, quais são os instrumentos jurídicos adotados?; (iii) qual é o valor paisagístico tutelado?; (iv) qual é a relação entre o valor paisagístico tutelado e a paisagem?; (v) há conflitos inerentes à tutela do valor paisagístico?

3.1. SÃO PAULO: CIDADE-MUNDO



São Paulo é a cidade mais populosa do hemisfério sul e a cidade brasileira mais influente no cenário global, classificada como cidade global alfa pelo *Globalization and World Cities Study Group & Network* (GaWC). Segundo o sociólogo Lewis Mumford, tais cidades mundiais caracterizam-se pelo:

poder concentrador das principais atividades econômicas; lugar das aglomerações; sede da burocracia tentacular; cidade conurbada e sem limites para o crescimento; que se conforma sem a clássica distinção entre cidade e campo unindo uma “nebulosa periferia”; afastada da natureza; marcada pelo congestionamento de todos os aspectos da vida metropolitana; submetida ao espraiamento da população; reduto do exercício do poder, da memória e da cultura que ela própria produziu (MUMFORD apud TAVARES, 2018).

A tipologia reflete o elevado grau de dinamismo econômico-social vivenciado na localidade em estudo, representado nas paisagens urbanas de grandes prédios e centros comerciais, vias e espaços públicos movimentados por um fluxo constante e intenso de pessoas, veículos, negócios, serviços e investimentos dos mais diversos. É o centro de poder e decisão no âmbito macrometropolitano, atraindo e ao mesmo tempo regurgitando capital financeiro, imobiliário e humano. Há ainda o aspecto paisagístico da explosão cultural e manifestações históricas e sociais de movimentos e grupos por vezes engolidos pela dinâmica mercadológica globalizada, expressando as rugosidades espaciais⁸ na paisagem paulistana.

Imagem 1 - Vista do entorno circundante do Minhocão em São Paulo (SP)

⁸ Rugosidades espaciais é um termo da geografia miltoniana. O autor assim o explica: “chamemos de rugosidade ao que fica do passado como forma, espaço construído, paisagem, o que resta do processo de supressão, acumulação, superposição, com que as coisas se substituem e acumulam em todos os lugares. As rugosidades se apresentam como formas isoladas ou como arranjos” (SANTOS, 2012, p. 140).



Fonte: Prefeitura de São Paulo (2021).

Vale ponderar até que ponto esse discurso ideológico dominante que construiu um modelo neoliberal de cidade mundial realmente se adequa como matriz de desenvolvimento à realidade de São Paulo; posto que a globalização homogeneiza padrões mas ainda assim requer diversificação das capacidades econômicas, encontrando em diferentes cidades as características para integrar o vasto número existente de circuitos globais que consideram forças econômicas, migração, trabalho, cultura e justiça social em uma divisão global de funções (SASSEN, 2005).

Ao analisar de que modo o conceito de paisagem foi incorporado ao ordenamento jurídico paulistano, notamos que, diferentemente do que se poderia imaginar, o termo “paisagem” não foi introduzido na legislação municipal por influência do Estatuto da Cidade (2001). O Código de Obras e Edificações de 1975⁹ já utilizava a palavra para dispor sobre a necessidade de fachadas das edificações receberem “[...] acabamento adequado, considerando o seu compromisso com a paisagem urbana”

⁹ Lei Municipal nº 8.266, de 20 de junho de 1975.

(artigo 14).¹⁰ A proteção da paisagem urbana de São Paulo possuía, assim, um sentido eminentemente estético, que começou a ser superado uma década depois.

Em 1985, foi editada a Lei Municipal nº 10.032, que criou o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (CONPRESP) e estabeleceu, como uma de suas atribuições, a promoção da preservação e valorização da paisagem. Mais adiante, em 1989, o Decreto Municipal nº 27.814 passou a mencionar a proteção da paisagem urbana. No ano seguinte, a Lei Orgânica do Município de São Paulo introduziu disposições sobre a matéria mais alinhadas aos novos termos constitucionais, estabelecendo a proteção ao patrimônio paisagístico como um dos deveres do Poder Municipal.¹¹

O Plano Diretor Estratégico de 2002 foi, no entanto, a primeira lei a trazer uma série de artigos dedicados à paisagem.¹² Nele, a “proteção da paisagem dos bens e áreas de valor histórico, cultural e religioso, dos recursos naturais e dos mananciais hídricos superficiais e subterrâneos de abastecimento de água do Município” (artigo 6º, inciso VI) era listada como uma das diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano, e a paisagem da cidade, por sua vez, era definida como “um bem ambiental e constitui elemento essencial ao bem-estar e à sensação de conforto individual e social, fundamental para a qualidade de vida” (artigo 85). A paisagem urbana era mencionada ainda em diversas disposições da lei referentes aos objetivos específicos de determinadas áreas, setores ou macroáreas da cidade, ou associada a ações de natureza diversas, como requalificar, qualificar, proteger, preservar, recuperar, valorizar ou compatibilizar o respeito a características paisagísticas com o adensamento urbano.

Além disso, cabe salientar que o Plano Diretor Estratégico de 2002 dedicava seção específica à disciplina do “ordenamento da paisagem”, no qual estabelecia que “para garantir as ações públicas e privadas relacionadas ao ordenamento e proteção da paisagem”, a Prefeitura deveria elaborar Plano de Ordenamento e Proteção da Paisagem do território municipal, preferencialmente de forma articulada com os municípios vizinhos (artigo 86).¹³ A paisagem também aparece como objetivo da Política Ambiental do Município (artigo 194) e como um dos tipos de bens que integram o conjunto a ser protegido

¹⁰ O sentido dessa disposição parece reverberar o conteúdo de normas precedentes como as do código de 1934 (Ato do Prefeito nº 663, de 10 de agosto de 1934), que já incorporava preocupações com o “aspecto estético da via pública” (artigos 14 e 16), previa a possibilidade de “censura estética dos edifícios” (artigo 170) e estabelecia que regras para anúncios e letreiros luminosos deveriam reunir “condições de estética aceitáveis” (artigo 188).

¹¹ Artigo 7º, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 4 de abril de 1990.

¹² O termo paisagem e suas variações – paisagístico(s), paisagística(s) – foram utilizados 51 vezes no texto da lei. Essa tendência viria a ser reproduzida e aprofundada pelo Plano Diretor Estratégico de 2014, no qual encontramos esses vocábulos 108 vezes.

¹³ A paisagem é citada como um dos bens a serem protegidos por meio do estabelecimento do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres e Áreas de Preservação Permanente (artigos 265 e 269).

pelo Sistema Municipal de Patrimônio Cultural (artigo 310).¹⁴ Deste modo, notamos, em sentido semelhante ao previsto na Lei Orgânica, um alargamento dos sentidos orientadores da proteção da paisagem urbana, que foi intensificado no Plano Diretor Estratégico de 2014.¹⁵

Em termos de governança da paisagem, o Plano Diretor estabeleceu as competências da Comissão de Proteção à Paisagem Urbana (CPPU) para propor ao Conselho Municipal de Política Urbana diretrizes relativas à proteção e promoção da qualidade da paisagem urbana e de deliberar sobre o Plano Municipal de Ordenamento da Paisagem Urbana e fiscalizar sua implementação (artigo 331).¹⁶ No que se refere à Lei Municipal nº 16.402/2016 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo), a qualificação da paisagem ao longo dos eixos de estruturação da transformação urbana é tratada como diretriz (artigo 2º), estabelecendo a lei regulamentações para evitar interferências negativas na paisagem urbana (artigo 4º).

Vale pontuar que a revisão do Plano Diretor Estratégico em 2014 manteve as disposições do seu antecessor de 2002, avançando no tratamento do tema, por exemplo, ao garantir a participação da comunidade nos processos de identificação, valorização, preservação e conservação dos territórios culturais e elementos significativos da paisagem (artigo 88).

Associada à tutela da paisagem no Município de São Paulo, a profusão de normas municipais em torno da regulamentação de anúncios é notável. Diversas leis foram editadas sobre o assunto até o ano de 2006, quando a denominada “Lei Cidade Limpa”, de autoria do Poder Executivo (Lei Municipal nº 14.223/2006), foi sancionada, prevendo um extenso rol de objetivos associado à ordenação da paisagem (artigo 3º). Apesar disso, é possível notar que a alteração significativa de fato promovida pela lei foi a instituição de um conjunto de regras que regulam a exibição de anúncios publicitários em espaços públicos.¹⁷ Vemos, portanto, que o ambicioso objetivo de tutela da paisagem urbana enunciado nos objetivos da lei não se traduziu em uma gama de políticas ou instrumentos mais amplos capazes de atingir

¹⁴ No âmbito deste, destacamos os Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP), “áreas que concentram grande número de espaços, atividades ou instituições culturais, assim como elementos urbanos materiais, imateriais e de paisagem significativos para a memória e a identidade da cidade” (artigo 314).

¹⁵ O Plano Diretor Estratégico de 2014 menciona, entre outros pontos, a tutela da paisagem associada à proteção da memória, ao direito do cidadão à fruição da paisagem, à facilitação de apreensão de elementos visuais, inclusive relativos a serviços, ao combate à poluição visual (como a ordenação de anúncios), à proteção ambiental e também à proteção da paisagem rural. Em termos de instrumentos concretos, o plano prevê a possibilidade de utilização da transferência do potencial construtivo de imóveis urbanos privados ou públicos, para fins de viabilizar a preservação de bem de interesse histórico, paisagístico e ambiental (artigo 123). Ademais, prevê que Operações Urbanas Consorciadas e Projetos de Intervenção Urbana deverão considerar os impactos paisagísticos (artigos 136 e 141).

¹⁶ Cabe apontar que tanto o Plano Municipal de Ordenamento da Paisagem Urbana quanto os Planos de Bairro não haviam sido editados até dezembro de 2021.

¹⁷ Além das exceções à regra de proibição de anúncios publicitários instaladas em locais visíveis do logradouro público, a lei reforçou o papel da CPPU, composta por representantes do Poder Público municipal e da sociedade civil, como responsável por analisar e deliberar sobre os pedidos de instalação de publicidade na cidade e por editar regulamentos para orientar a aplicação da lei.

essa finalidade, focando tão somente nos anúncios como objeto central e desconsiderando outras possíveis “ameaças” ou modos de proteção da paisagem no município.¹⁸

Nas audiências públicas que antecederam a publicação da Lei Cidade Limpa, o representante do Poder Executivo mencionou um importante aspecto, não enunciado na justificativa formal, que também motivou a apresentação do projeto de lei: o potencial de arrecadação de receitas públicas por meio de exploração publicitária do mobiliário urbano que seria criado caso o arcabouço normativo em questão fosse aprovado pela Câmara.

Outra lei que mobiliza o conceito de paisagem é a Lei Municipal nº 16.612/2017, que instituiu o “Programa de Combate a Pichações no Município de São Paulo”. No mesmo ano de sua promulgação, a remoção de grafites na Avenida 23 de Maio, realizada pelo Poder Executivo com base na referida lei, viria a ter sua legalidade questionada judicialmente no âmbito de três ações populares.¹⁹ O pedido foi acolhido em primeira instância, mas reformado em grau recursal pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

Resumindo o trajeto normativo exposto até aqui, podemos notar que, desde o final da década de 1950 o ordenamento de São Paulo já se preocupava com atributos estéticos da cidade; mas foi o Código de Edificações de 1975 que introduziu formalmente, na legislação municipal, o conceito de paisagem. Com a criação do CONPRESP, em 1985, e o advento da Lei Orgânica do Município, em 1990, inaugurou-se uma fase que transcendeu a abordagem anterior da tutela paisagística como bem de interesse eminentemente estético, incorporando também os valores histórico e o cultural.

A tendência de expansão dos significados da paisagem foi aprofundada com a promulgação do Plano Diretor Estratégico de 2002 e consolidada no Plano Diretor Estratégico de 2014. Contrastando com essa vocação expansiva dos Planos Diretores, a edição da Lei Cidade Limpa representa um afunilamento dos sentidos dessa tutela. A partir dela, a tutela passou a significar, fundamentalmente, o controle do mercado de anúncios publicitários na cidade. Embora com finalidade diversa, a tutela por meio da proibição informou também a elaboração da Lei Municipal nº 16.612/2017.

São Paulo, assim, adota normas de tutela da paisagem que, embora enunciem objetivos ambiciosos e alinhados ao exercício de uma pluralidade de direitos, em última instância se revelam bastante aderentes aos objetivos de circulação do capital no espaço urbano.

3.2. SANTOS: CIDADE-PORTO

¹⁸ Vide a justificativa do Projeto de Lei Municipal nº 379, de 8 de agosto de 2006, de autoria do Poder Executivo.

¹⁹ Processos nº 003969-51.2017.8.26.0053, 1003560-75.2017.8.26.0053 e 1004533-30.2017.8.26.0053.



Santos é uma cidade litorânea que abriga o maior porto da América Latina.²⁰ A análise da evolução histórica dos portos brasileiros revela que eles foram, em sua maioria, agentes indutores de crescimento urbano no entorno de suas áreas de instalação.

Esse dinamismo entre porto e cidade²¹ revela fraturas sócio-espaciais, segundo a pesquisa de Ronaldo Ornelas (2008, p. 131), uma vez que estão, frequentemente, competindo pelo mesmo espaço, o que tem implicações sobre o crescimento e o desenvolvimento de ambos.

O porto constitui-se enquanto infraestrutura estratégica, cujo gerenciamento implica e modifica o espaço a ele correlato no âmbito das relações jurídicas e sócio-espaciais. Tornou-se o motor econômico do município de Santos, se relacionado diretamente com a logística e a infraestrutura da MMP, já que é a porta de escoamento e entrada de produtos. Seu valor no âmbito regional sobrepuja outros motores sociais, mas que não servem aos interesses mercadológicos, em especial, do mercado imobiliário corporativo.

Além da cidade-porto, Santos é uma cidade-palafita, já que o Dique Vila Gilda é a maior comunidade de palafitas do país, com mais de 26 mil moradores.²² Invisibilizada na dinâmica econômica regional, porém a ela intrínseca. Os primeiros moradores do Dique Vila Gilda frequentavam o local para tomar conta das embarcações, iniciando sua construção na década de 1960, porém, seu valor paisagístico na lógica do valor de troca sequer compete com a dinâmica portuária. Trata-se de um espaço marginalizado relegado à cidade informal, construído em área de preservação permanente.

Observa-se a tentativa de integração nos planos de desenvolvimento local do porto com a cidade, para solução dos conflitos rodoferroviários no que tange ao tráfego urbano e portuário, o que se manifesta em programas de revitalização do espaço urbano da zona portuária (centro histórico), sem mencionar as palafitas nesse processo. Busca-se solucionar a questão do pátio de containers, mas não a situação de exclusão e vulnerabilidade socioeconômica do Dique Vila Gilda, na chave das políticas públicas setoriais, de acordo com Fabiano e Muniz (2020).

²⁰ O Porto movimentava cerca de 40 milhões de toneladas de carga geral por ano e é responsável por 43% do movimento nacional de contêineres, ou seja, de cada cinco contêineres embarcados ou desembarcados na costa brasileira, dois passam pelo Porto de Santos (EMPLASA, 2012).

²¹ Segundo Hoyle (1989), o termo "porto/cidade" foi inicialmente utilizado pelo geógrafo israelense Yehuda Hayuth, em 1982, para quem as discussões acerca das relações entre porto e cidade estão fundamentalmente centradas no conceito de interface porto/cidade. Para Hoyle, a interface porto/cidade pode ser compreendida como a "linha de demarcação geográfica entre as terras de uso do porto e as terras de uso da cidade" (ORNELAS, 2008, p. 21).

²² Para mais informações sobre o Dique Vila Gilda e as propostas de regularização da comunidade, ver FABIANO, Caio; MUNIZ, Suely. Dique Vila Gilda: caminhos para a regularização. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 34, p. 231-239, jan./jun. 2020.

Tem-se, assim, a paisagem da orla da cidade de Santos fragmentada em hierarquias pelo uso do porto e pelo uso dos moradores das palafitas, sendo que o ordenamento jurídico do município reconhece o valor apenas da paisagem ligada à dinâmica econômica da cidade, conforme se verá nesta seção. Uma das primeiras legislações do município a citar o termo “paisagem” foi o Código de Posturas de 1968 (Lei Municipal nº 3.531/1968), que instituiu normas de higiene pública, bem-estar coletivo e instalação e funcionamento de estabelecimentos. Gisele Mello (2008, p. 114) afirma que um dos resultados gerados por essa legislação foi a proibição de construção de cortiços em áreas saneadas pelos canais e próximas à orla da cidade.

Algumas décadas mais tarde, a influência do mercado imobiliário começou a modificar a paisagem da cidade a partir de alterações legislativas. A aprovação da Lei Complementar Municipal nº 312/1998 alterou significativamente as formas de uso na área insular do município, elevando o coeficiente de aproveitamento máximo para edificações na maior parte dos bairros, com exceção das áreas de proteção cultural e com outras restrições. Isso resultou em uma mudança rápida da paisagem urbana rumo a uma verticalização que até então era vista em espaços pontuais do município.

No ano de 2003, foi criado o “Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos” (Lei Complementar Municipal nº 470/2003), cujo objetivo era realizar investimentos nas zonas central I e II e zona portuária, integrantes da Área de Proteção Cultural (APC) da cidade. Além das intervenções do Poder Público, o programa visava incentivar os particulares a recuperarem e conservarem o patrimônio cultural, histórico, artístico e paisagístico do município.

Interessante notar a tentativa de integração e recuperação da paisagem portuária como valor histórico, considerando que, em 1993, a Lei Federal nº 8.630, conhecida como “Lei de Modernização dos Portos”, significou verdadeiro incremento na movimentação portuária de cargas por meio de contêineres (containerização de cargas), fazendo surgir os terminais retroportuários e enormes pilhas de contêineres ocupando extensas áreas do entorno do porto, além da presença do gigantismo dos navios transportadores. Isso provocou significativas transformações no espaço urbano-portuário santista, conforme Ornelas (2008).

Dentre as principais repercussões da lei na cidade de Santos, Ornelas (2008, p. 121) destaca a execução do Projeto Avenidas Perimetrais e do Projeto Marina Porto de Santos. Enquanto o primeiro visava à construção de duas grandes avenidas, a intenção do segundo era criar uma nova paisagem para a área portuária histórica por meio da revitalização do Porto Valongo, transformando-o em um ponto turístico. Quando concluídos, ambos trariam valorização imobiliária para a orla da cidade. Contudo, nenhum deles dispunha de medidas de integração social à comunidade Dique Vila Gilda.

Imagem 2 – Vista da orla de Santos (SP)



Fonte: Prefeitura de Santos (2019).

O Plano Diretor de 2011, instituído pela Lei Complementar Municipal nº 731, não trazia muitas referências à paisagem, apenas determinava que as restrições urbanísticas estabelecidas em seu texto seriam disciplinadas por leis específicas, dentre elas, a Lei Complementar Municipal nº 470/2003 e a Lei da Paisagem Urbana.

Lado outro, o Plano Diretor de 2018 (Lei Complementar Municipal nº 1.005/2018) trouxe diversas menções à paisagem urbana, inclusive uma definição legal para esse bem.

Conforme o artigo 160, do Plano Diretor de 2018:

Para fins de aplicação desta lei complementar, considera-se paisagem urbana o espaço aéreo e a superfície externa de qualquer elemento natural ou construído, tais como edifícios, anteparos, construções e superfícies aparentes de equipamentos de infraestrutura, de segurança e de veículos automotores, anúncios de qualquer natureza, elementos de sinalização urbana, equipamentos de informação e comodidade pública e logradouros públicos (SANTOS, 2018).

De acordo com a lei, as intervenções na paisagem urbana devem observar os direitos fundamentais e o conforto ambiental, o direito da coletividade à fruição, a preservação dos patrimônios cultural e ambiental, dentre outros aspectos igualmente relevantes. Uma previsão interessante contida no artigo 161, inciso VI, da lei, é a de elaboração de programas específicos para as diversas paisagens da cidade, o que marca uma inflexão em relação às leis urbanísticas anteriores que não reconheciam a importância de paisagens como as ecologicamente relevantes para a cidade, mesmo o município sendo uma estância balneária.

O plano busca responder à problemática da expansão imobiliária criando as áreas de adensamento sustentável (AAS), que se localizam “ao longo dos sistemas de transporte coletivo de média capacidade” na macroárea insular da cidade. A ideia é promover o adensamento por meio de habitações de interesse social e habitações de mercado popular para aproveitar a infraestrutura já instalada nessas regiões.

Outra importante norma em vigor na cidade é a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do solo urbano (Lei Complementar Municipal nº 1.006/2018), editada após o Plano Diretor, sendo relevante aqui a menção ao artigo 151, §2º, que trata das áreas livres e cobertas de uso público. Estes espaços destinam-se à circulação de pedestres e à oferta de mobiliário urbano para uso da população. Para incentivar a criação destas áreas, a lei prevê a concessão não onerosa de adicional de coeficiente de aproveitamento, o que pode ser bastante interessante para as empresas do setor imobiliário. O §2º, do artigo 152, dispõe que a concessão do coeficiente construtivo “considerará o potencial de fruição e de conexão da área analisada, bem como a qualidade do espaço e da paisagem urbana”, evidenciando uma visão mais cautelosa em relação à preservação da paisagem urbana do município.

Percebemos que, em Santos, o valor paisagístico juridicamente tutelado é voltado a atender um mercado imobiliário corporativo aquecido pelas atividades portuárias. A comunidade de palafitas, ainda que expressiva e pertencente ao conjunto paisagístico municipal, não é considerada como tal. Mesmo que o recente Plano Diretor assuma, de forma genérica, a paisagem como bem coletivo a ser preservado em suas várias facetas, as relações e preferências legais seguem criando espaços fragmentados e hierarquizados na dinâmica territorial.

3.3. PIRACICABA: CIDADE-AGRO

Piracicaba é a principal cidade da Aglomeração Urbana paulista que leva seu nome. De acordo com o Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba (IPPLAP), a economia do município está historicamente vinculada à produção agrícola com destaque para o setor sucroenergético (IPPLAP, 2021). Considerada um dos principais polos sucroalcooleiros do Brasil, a região se desenvolveu por meio da



navegação do Rio Piracicaba e do cultivo de cana de açúcar, sendo, inclusive, construída a Rodovia do Açúcar (SP-308) que perpassa a cidade, a fim de escoar a produção.

É de conhecimento comum que a cidade está se tornando o vale do agronegócio brasileiro, concentrando número relevante de startups agro, apoiadas em universidades e grandes empresas atuantes na região.²³

Segundo Elias e Pequeno (2016, p. 268), o campo modernizado é tomado por uma sociabilidade urbana, pois demanda funções que respondam ao consumo produtivo da agropecuária intensiva, como comércio e serviços especializados. E são as cidades pequenas e médias (espaços urbanos não metropolitanos) que se tornam a base dessas operações, caracterizadas como cidades do agronegócio cuja economia é altamente dependente de um único setor produtivo.

Em Piracicaba, as atividades sucroenergéticas dominam a localidade. O monopólio econômico do setor determina a homogeneização do território sobre uma espécie de “mar de cana”, um deserto verde, considerando que outras formas de uso e relações sociais de produção são suprimidas, comprometendo a diversidade produtiva, social e ambiental (BENEDITO; SOUZA 2010, p. 70).

Quanto mais se intensifica o capitalismo no campo, mais urbana se torna a regulação da agropecuária, sua gestão e normatização e se produzem cidades do agronegócio, que passam a experimentar crescimento urbano e valorização da terra (ELIAS; PEQUENO, 2016, p. 31). Dessa forma, a paisagem urbana projeta a riqueza advinda do agronegócio, que se faz presente de uma maneira subjacente; em contraposição ao conhecido cartão postal da cidade, que é o Rio Piracicaba.

O valor paisagístico do rio é muito mais simbólico do que real, no sentido de influenciar a paisagem urbana, posto ser o polo agroindustrial o financiador da construção sócio-espacial do município, aliado ao capital imobiliário e à expansão urbana. Com a divulgação nas mídias sobre o “Vale do Piracicaba” em 2016, empresas do ramo imobiliário anunciaram o lançamento de três loteamentos residenciais, justificando em entrevista as demandas por novas moradias que a instalação do polo agrícola iria trazer (TERCI, 2017).

²³ Ver o trabalho de MESQUITA, CASTILLO, LUNA, SANTOS (2019).

Imagem 3 - Vista da Ponte do Mirante em Piracicaba (SP)



Fonte: Prefeitura de Piracicaba (2021)

No levantamento legislativo pertinente à tutela da paisagem pelo município, observamos no Plano Diretor de 1995 (Lei Complementar Municipal nº 46/1995) a previsão de áreas de interesse urbanístico com aspectos paisagísticos, urbanísticos e históricos culturais significativos para a cidade (artigo 4º, inciso III). Essa classificação não trouxe efetivamente qualquer tipo de proteção, a par de contribuir para a definição da função social da propriedade urbana, que incentiva o uso para atividades de interesse urbano que são aquelas inerentes às funções sociais da cidade incluindo a preservação do patrimônio cultural, histórico, ambiental e paisagístico (artigo 7º).

O Plano Diretor também fez previsão de áreas de interesse especial de proteção para preservação, manutenção e recuperação do patrimônio histórico, paisagístico, cultural e ambiental (artigo 4º, inciso IV, 'b'), o que na prática serviu para abrir a possibilidade de uso da Transferência do Direito de Construir (TDC) para os imóveis classificados nesta área (artigo 48, inciso I).

O texto legal abre um capítulo interessante sobre diretrizes de ocupação das sub bacias do Rio Piracicaba, exigindo a melhoria da paisagem urbana e rural, por meio da elaboração de projetos paisagísticos de valorização do patrimônio histórico, cultural e ambiental e da indicação da regulamentação do índice de verticalização/ocupação para não descaracterizar o conjunto paisagístico, por exemplo (artigo 74, inciso I). Percebemos, assim, na década de 1990, uma tímida tutela paisagística com prevalência do valor paisagístico natural referente ao Rio Piracicaba.

No ano de 2004, foi promulgada a Lei Complementar Municipal nº 164 para disciplinar o parcelamento do solo, a qual, inspirada pelo Código Florestal da época, impôs a obrigação de preservar recursos naturais como corpos de água, florestas e mata ciliar, camadas de solo arável, áreas de relevante

interesse ecológico e áreas de interesse paisagístico e científico, conforme zoneamento vigente (artigo 15).

Já com a aprovação da revisão do Plano Diretor em 2006 (Lei Complementar Municipal nº 186/2006), além de instrumentos alinhados com o Estatuto da Cidade²⁴, foram criadas zonas específicas de proteção à paisagem sob a denominação Zona especial de Interesse da Paisagem Construída (ZEIPC), constituída por porções do território periféricos restringindo-as ao uso residencial já consolidado, com algumas exceções na área central (artigo 59).

Finalmente, com a última revisão do Plano Diretor e sua publicação em 2020 (Lei Complementar Municipal nº 405/2019), a proteção da paisagem cultural é inserida na política de desenvolvimento e gestão territorial de forma expressa. (artigo 2º, §1º), sendo ela própria definida como uma política setorial (artigo 8º, inciso III). O que originou a promulgação da Lei Municipal nº 9.355/2019, que é o Plano Municipal de Cultura. No entanto, essa legislação fez apenas uma breve menção à proteção legal do patrimônio cultural, como meta até 2024 no sentido de utilizar o tombamento como instrumento garantidor dessa tutela.

O Plano Diretor de 2019 cria a Macrozona de Proteção Hídrica e Ambiental (MAPH) que tem por objetivo proteger a paisagem rural, considerando seu valor ambiental, histórico e cultural, contendo a expansão urbana e promovendo o desenvolvimento rural com sustentabilidade e estímulo à agroecologia, agricultura familiar e agricultura orgânica (artigo 20); previsão que faz sentido com a paisagem e conflitos apontados pelos pesquisadores Benedito e Souza (2010).

Foi também criada a ZUPA (Zona Urbana de Proteção da Paisagem), substituindo a antiga ZEIPC (artigo 62), com maior restrição de uso condicionada a contrapartidas como o plantio de árvores e construções com alturas máximas de dois pavimentos. A Zona Especial de Parques Lineares (ZEPAL), constituída por áreas ligadas aos cursos d'água e fundos de vale, buscando conciliar os aspectos urbano, paisagístico e ecológico ambiental, conservando e preservando os recursos naturais e a paisagem (artigo 102) gerou a criação de nove parques lineares.

A partir do novo Plano Diretor de 2019, uma nova Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do solo foi publicada, por meio da Lei Complementar Municipal nº 421/2020, passando a prever, em seu artigo 2º, como diretriz, a qualificação do adensamento demográfico, intensificação das atividades econômicas,

²⁴ O novo texto legal manteve a TDC como prevista no Plano anterior (artigo 146), e previu a possibilidade de direito de preempção para proteção de áreas de interesse histórico cultural ou paisagístico (artigo 156, VIII). Ambos instrumentos a serem especificados em leis futuras que não foram publicadas. O Plano Diretor também fez referência à necessidade de EIV para proteger o patrimônio paisagístico (artigo 164).

ⁱ Conforme previsto no artigo 146, §§ 2º e 3º, da Constituição do Estado de São Paulo.

ⁱⁱ Termo jurídico conferido à Ilhabela pela Lei Complementar Estadual nº 1.261/2015.

diversificação do uso do solo e qualificação da paisagem; prevendo ainda o uso do estudo de impacto de vizinhança (EIV) para empreendimentos de impacto que alterem as características a serem preservadas nos patrimônios cultural, artístico, histórico, paisagístico e arqueológico (artigo 27).

É possível perceber nessa legislação mais recente uma tutela ainda tímida no que se refere à paisagem cultural, porém um maior esforço para preservar a paisagem natural, com a criação de parques lineares para melhoria ambiental e ampliação de áreas de lazer e de cultura; e uma leve guinada da tutela paisagística para a proteção do solo rural, favorecendo sua diversificação face às questões impostas pelo agronegócio. O que não está claro é o direcionamento dos instrumentos para evitar a realidade da concentração fundiária existente no município.

3.4. ILHABELA: CIDADE-BALNEÁRIO

Ilhabela é um arquipélago marinho brasileiro, localizado no litoral norte do Estado de São Paulo. O município é considerado uma estância balneária pela Lei Estadual nº 1.261/2015, o que lhe garante uma verba maior para promoção do turismo por meio do Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos.

Trata-se da principal atividade econômica da cidade marcada por rios e cachoeiras conservados, grandes costões rochosos, trilhas e praias pequenas com comunidades tradicionais, definindo sua função regional a partir do circuito econômico que privilegia o espetáculo da natureza à população não local (MARCONDES, 2018). Conforme verificaremos a seguir, outras paisagens ficam subjugadas no âmbito do valor paisagístico, cuja tutela especializada na cidade-balneário, define o traço do formal (lícito) e do informal (ilícito).

A partir da pesquisa de Guimarães (2006, p. 16), podemos perceber que os fluxos de relações econômicas que se expandem aos limites municipais marcam a tipologia de Ilhabela influenciando a tutela do valor paisagístico, não obstante as diferentes camadas perceptíveis em uma análise mais atenta do conjunto. A cidade-balneário, ao maquiagem a paisagem a favor de um circuito turístico que tem por base o circuito imobiliário, fragmenta e hierarquiza os acessos e a produção sócio-espacial da cidade.

A paisagem natural nativa da maior parte do território (cerca de 85%) ganhou proteção em forma de unidade de conservação por meio da criação de Parque Estadual em 1977, pelo Decreto Estadual nº 9.414, por “atender a finalidades culturais de preservação de recursos nativos e exibir atributos de beleza excepcional à incrementação de turismo e da recreação”, conforme preâmbulo do texto legal.

Imagem 4 - Vista da orla de Ilhabela (SP)



Fonte: Prefeitura de Ilhabela (2019)

Na mesma época, foi publicada a Lei Municipal nº 98/1980, ainda em vigor, dispendo ao mesmo tempo sobre patrimônio turístico-paisagístico-ambiental e parcelamento, uso e ocupação do solo. Seu artigo 1º deixa bem claro o valor paisagístico tutelado como sendo os bens naturais que formam a paisagem litorânea do arquipélago. A lei chega a cercear a atividade industrial (artigo 18) e as obras de engenharia civil (artigo 34) com a condição de que não interfiram ou descaracterizem a paisagem da Estância.

Em 1990, a Lei Orgânica Municipal elencou o valor paisagístico das paisagens naturais notáveis como um direito cultural, em seu artigo 39, §3º, sob proteção obrigatória pelo Poder Público. É perceptível nessas legislações a vinculação entre a proteção jurídica do valor paisagístico e atividade turística voltada para a paisagem natural local.

Mais de uma década depois, com a entrada em vigor do Plano Diretor de Desenvolvimento Socioambiental do município, no ano de 2006, além do ambiente natural, a noção de paisagem passou a incorporar, expressamente, os bens produzidos pela sociedade (artigo 3º, inciso XXV). No entanto, o

próprio texto legal, mais adiante, no artigo 4º, classifica apenas as praias, cachoeiras e florestas da encosta como as “paisagens mais valorizadas do Município”.

Vale pontuar que Ilhabela possui 17 populações tradicionais caiçaras que têm como principal meio de sustento a pesca (MARCONDES, 2018, p. 18 e 52). Em alguma medida, notamos um esforço de preservação da paisagem cultural caiçara (o Plano Diretor estimula projetos de revitalização da cultura tradicional (artigo 86, inciso VI); mantém o padrão arquitetônico tradicional na requalificação das moradias caiçaras (artigo 30 §2º) e reconhece os ranchos e portos de canoa como áreas de interesse paisagístico municipal (artigo 37, inciso VI), porém, com menor ênfase e proibições em relação à tutela do valor paisagístico natural encontrada na Lei nº 98/1980. Isto é, os termos usados em relação à paisagem natural são mais categóricos, enquanto na paisagem cultural expressam faculdades e possibilidades futuras.

Finalmente, toda a parte urbanizada da ilha que compreende a área da orla marítima é cercada pela Rodovia SP-131, ao longo da qual a visibilidade cênica é garantida na Estratégia de Estruturação Urbana (artigo 6º, inciso X) prevista no Plano Diretor em conjunto com o Corredor de Desenvolvimento Turístico (artigo 27).

Ainda que exista tutela da paisagem em Ilhabela, seja ela natural ou cultural, por meio de instrumentos jurídicos diversos, o que é positivo dado ser um direito difuso por ser um bem público, fato é que o peso legal conferido à proteção é medido pelo valor mercadológico atribuído pela atividade turística. Milton Santos (2000) já alertava, inclusive, para essa valorização econômica potencializada pelas áreas naturais preservadas em municípios costeiros.

No entanto, se por um lado a legislação engendra uma forte tutela da paisagem natural, por outro, incentiva a atividade turística que é responsável pelo aumento no índice de crescimento demográfico e, conseqüentemente, uma grande pressão sobre os sistemas naturais. A relativa baixa disponibilidade espacial para o desenvolvimento da área urbana, considerando a morfologia com altas declividades, a existência do Parque Estadual e as restrições legislativas, acaba tendo como resultado formas de ocupação conflitantes com o ideal estipulado pela legislação. Assim, são identificadas ocupações irregulares em áreas de preservação na ilha; a pressão nos ecossistemas marinhos pela pesca e circulação de navios; e nas praias pelo fluxo de turistas (GUIMARÃES, 2006).

Dessa forma, a atividade de turismo que por um lado gera valorização da terra e gentrificação e por outro, gera fortes instrumentos jurídicos de proteção às paisagens naturais com a criação de parques, por exemplo, expulsa duplamente as populações originárias caiçaras.

A criação do Parque Estadual de Ilhabela sobreposta aos territórios tradicionais das vilas caiçaras do Canto do Ribeirão e do Canto da Lagoa trouxe uma série de restrições de uso para os recursos naturais

necessários para a manutenção do modo de vida caiçara, a exemplo da extração da madeira para o feitiço das canoas (MARCONDES, 2018, p. 48).

As principais causas de conflito são inerentes à forma de tutela da paisagem pelas unidades de conservação, pois estão relacionadas às práticas de atividades econômicas e ao extrativismo de subsistência, como a pesca, caça, extração de madeira e fogo com manejo. Como forma de resistência à desterritorialização, os caiçaras seguiram se dedicando, muitas vezes, às atividades tradicionais de forma ilegal (MARCONDES, 2018, p. 48).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, parece persistir o desafio, para o Direito, de pensar em outras aproximações com a paisagem que vão além da proteção ambiental, histórica e arquitetônica. A paisagem pensada a partir da pesquisa sócio-espacial revelou ser um ponto de partida interessante à investigação jurídica e sua conexão com o espaço. As diferentes tipologias de representação sobre o real, o ideal, o imaginário ou a dimensão daquilo que é visível, suscitam importantes contradições entre a aparência e a essência. Assim, a paisagem expressa fragmentos da realidade, seja para disfarçar uma estabilidade artificial que serve a interesses ideológicos hegemônicos, seja para traduzir a evidência material de uma arena de conflitos.

Ao traçarmos o caminho histórico da paisagem e seus significados paralelamente à apropriação desse termo pelo Direito, percebemos algumas congruências, como a tutela jurídica a partir dos bens de excepcional ou notável valor estético, que se deu até o século XX. Isso coaduna-se com a ideia da representação renascentista do belo por meio das pinturas; bem como a virada do significado da paisagem pós-Segunda Guerra Mundial, que passou a englobar paisagens históricas – o que, no Direito, desencadeou a tutela dos bens culturais com valor de civilização.

O significado da paisagem e da sua tutela jurídica foi ampliando com o passar do tempo, passando de uma referência objetiva ao natural, para uma referência objetiva ao cultural, e então para uma referência urbana e, finalmente, a uma referência de ordem subjetiva e relacional entre o social e o meio valorado.

Ocorre que, na apropriação que o Direito faz do conceito de paisagem, como bem ressalta Milton Santos, algo se perde. Primeiramente, por não se capturar sua essência polissêmica, apegando-se mais à dimensão do visível. E segundo porque o Direito apreende a paisagem conferindo-lhe um juízo de valor de troca. Ou seja, na realidade o Direito tutela valores paisagísticos, considerando como paisagem os bens visíveis dotados de valor mercadológico, desconectando-se do significado epistemológico do conceito que reverencia um valor de uso.



Ainda que os textos legais demonstrem algum indício de valor social ou natural, o estudo do conjunto revela a escolha do que é tutelável a partir da dinâmica de acumulação do capital. E é esse um dos efeitos próprios da pesquisa sócio-espacial: compreender como determinada abstração está retratada no espaço, servindo aos interesses de determinados atores sociais.

Assim, a metodologia utilizada na escolha dos quatro municípios objeto de estudo no capítulo terceiro se baseou na pesquisa sócio-espacial, pois o primeiro ponto perceptível foi a relação entre a função que o município exerce no âmbito da MMP e a paisagem visível e marcante de cada cidade, o que serviu de ponto de partida para as análises dos valores paisagísticos tutelados.

A tabela abaixo sintetiza os achados descritos da pesquisa, correlacionando cada município com as principais características da tutela da paisagem, analisadas em conjunto.

Quadro 2

Município	Tipologia da cidade	Principais normas e características-chave da tutela jurídica da paisagem
São Paulo	Cidade-mundo	<p>Síntese: preocupação histórica associada à dimensão estética da cidade, seguida pela crescente ampliação dos sentidos da tutela da paisagem, e novo afunilamento associado à regulação de anúncios publicitários.</p> <p>Lei Orgânica do Município (1990): define que lei deverá ordenar a paisagem em seus aspectos estético, cultural, funcional e ambiental a fim de garantir o bem-estar dos habitantes do Município.</p> <p>Plano Diretor Estratégico (2014): faz dezenas de referências à paisagem e sua gestão, prevendo inclusive o dever de elaboração de Plano de Ordenamento e Proteção da Paisagem do território municipal (não editado até o momento).</p> <p>Lei Cidade Limpa (Lei Municipal nº 14.223/2006): apesar de versar sobre a ordenação da paisagem do Município vinculadas a objetivos bastantes diversos, enfoca, na proibição de anúncios publicitários em espaços de uso comum do povo.</p>
Santos	Cidade-porto	<p>Síntese: tutela paisagística inicial associada ao valor histórico e cultural da zona portuária, com recente ampliação no Plano Diretor.</p>

		<p>Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos (Lei Complementar Municipal n. 470/2003): objetivo de realizar investimentos nas zonas central I e II e zona portuária, de modo a recuperar e conservar o patrimônio cultural, histórico, artístico e paisagístico do município.</p> <p>Plano Diretor (2011): não trazia muitas referências à paisagem.</p> <p>Plano Diretor (2018): trouxe diversas menções à paisagem urbana, inclusive uma definição legal.</p>
Piracicaba	Cidade-agro	<p>Síntese: tutela paisagística tímida e com recente movimento de leve ampliação em direção à preservação da paisagem natural e proteção do solo rural.</p> <p>Plano Diretor (1995): tímida tutela paisagística com prevalência do valor paisagístico natural referente ao Rio Piracicaba.</p> <p>Plano Diretor (2006): criação de zonas específicas de proteção à paisagem e silente quanto à paisagem marcada pelo Rio Piracicaba. Com a revisão em 2020, a paisagem cultural é inserida na política de desenvolvimento e gestão territorial e a paisagem natural passa a ser objeto de novas disposições visando a sua proteção.</p>
Ilhabela	Cidade-balneário	<p>Síntese: primazia da tutela de paisagens dotadas de valor turístico.</p> <p>Lei Municipal nº 98/1980: prevê a tutela de bens naturais que formam a paisagem litorânea do arquipélago reconhecendo seu valor paisagístico.</p> <p>Lei Orgânica Municipal (1990): elenca o valor paisagístico das paisagens naturais notáveis como direito cultural e como objeto de dever público.</p> <p>Plano Diretor de Desenvolvimento Socioambiental (2006): A paisagem passou a incorporar, além da noção de ambiente</p>

		natural, os bens produzidos pela sociedade; ao mesmo tempo, classifica apenas as praias, cachoeiras e florestas da encosta como as “paisagens mais valorizadas do Município”. Há disposições relativas à preservação da paisagem cultural caiçara.
--	--	--

Fonte: Elaboração própria.

A partir dos dados legais e bibliográficos levantados, observamos que, nos casos de São Paulo e Santos, cidades que já se destacavam na dinâmica econômica internacional, e de Ilhabela, cidade de pequeno porte, mas submersa no turismo entrelaçado com sua gama de recursos naturais, a tutela paisagística surgiu de forma expressa nas legislações a partir da década de 1970. Já no caso de Piracicaba, cidade de médio porte que ganhou relevância regional a partir das políticas públicas de incentivo ao agronegócio, isso só veio a ocorrer a partir da década de 1990.

São cidades bem diferentes entre si, com áreas, IDH, PIB, dimensão populacional e tipologias diversas: São Paulo, a cidade-mundo; Santos, a cidade-porto; Piracicaba, a cidade-agro; e Ilhabela, a cidade-balneário; mesmo assim, no geral, identificamos nos quatro municípios tutelas de valores paisagísticos estético-naturais.

Nas quatro cidades analisadas é perceptível a ampliação do que se considera valor paisagístico tutelado, que passou da valorização do natural para o cultural com o uso de instrumentos cada vez mais diversificados a esse fim, como o zoneamento, a criação de parques, a TDC e o direito de preempção. As legislações mais recentes demonstraram, ainda que de forma tímida, uma aparente preocupação com a diversidade dessa tutela, abrindo possibilidades para além da morfologia homogeneizante.

Ocorre que, não obstante o discurso jurídico de tendências plurais, ao nos debruçarmos sobre cada realidade, pudemos averiguar que a tutela recai principalmente sobre os bens cujo valor se coaduna com as dinâmicas de mercado da cidade, as quais se relacionam diretamente com a função principal de cada município no âmbito da MMP.

Tal é o caso em São Paulo, cidade-mundo na qual se concentra a maior parte do capital brasileiro, detentora de leis e discursos que aparentemente abraçam as resistências com a pretensão de eliminar as tensões e problemáticas urbanísticas vivenciadas na megalópole. Contudo, no campo efetivo, a paisagem que se tutela e valoriza é a que atende aos anseios de um determinado mercado imobiliário, considerando como poluição visual os anúncios não autorizados e as pichações. A tutela paisagística cria, assim, uma linha divisória entre o legal e o ilegal ainda apegada a um determinado padrão e valor estético que revela, na realidade, um descompasso em relação ao avanço dos significados espaciais do conceito.

No município de Santos, um discurso similar está posto na medida em que se reconhece a cidade-porto, mas não a cidade-palafita. Apesar de a legislação mais recente abrir espaço para uma relação entre



paisagem, direitos fundamentais e conforto ambiental, a tutela se volta para o aspecto formal da cidade, preocupando-se, inclusive, com a melhor integração e recuperação histórica da paisagem ao explorar ainda mais a localidade e as relações portuárias.

Em Piracicaba, o agronegócio incita um certo tipo de paisagem a partir da expansão imobiliária e concentração fundiária, além de uma homogeneização abraçada ao motor da economia local, considerada um forte polo sucroalcooleiro, significando o uso do solo voltado para o plantio de cana. A legislação mais recente vem ao encalço da necessária diversificação na zona rural, estabelecendo zoneamentos com diretrizes e indicações, mas a tutela paisagística concentra-se claramente no valor natural ao criar parques lineares que valorizam áreas de interesse do mercado imobiliário corporativo.

Finalmente, Ilhabela, cuja legislação sempre foi embebida na valorização da paisagem natural que é peculiar do arquipélago, atendendo aos anseios imobiliários gerados pelo turismo. Isso resulta na tutela com maior peso de determinados valores paisagísticos em detrimento de outros (como os da causa caiçara), segregacionistas, portanto. Ainda que as normas vigentes façam algum tipo de previsão que abarca timidamente paisagens culturais plurais, o que se verifica, na realidade, é a ocupação do território por condomínios de luxo que procuram monopolizar a vista, demonstrando, novamente, o apego ao padrão estético valorizado pela lógica do capital imobiliário.

Nessa perspectiva, a pesquisa sócio-espacial elucida uma dinâmica jurídica dissimulada, já que a tutela paisagística se dá sob uma acepção estética-mercadológica e segregacionista, desvinculada da significação espacial da paisagem. Em outras palavras e servindo-se da noção de Milton Santos de paisagem como totalidade morta e sistema de objetos com estabilidade relativa, afirmamos que há uma tendência do Direito de engessar e controlar as intervenções incidentes sobre a representação de um todo de modo desarticulado da complexidade do sistema de ações humanas que constituem o espaço vivo e seletivo, sem necessariamente reproduzir prioridades sociais. O Direito, assim, é um instrumento de regulação que hierarquiza, seleciona e privilegia determinadas demandas paisagísticas.

Outra consideração relevante advém desse cenário, pois o próprio Direito se torna paisagem, metáfora essa que abre novas possibilidades de compreensão de sua natureza. Isso porque o Direito engendra uma normativa que, no campo teórico-abstrato, pressupõe uma estabilidade artificial, mas que, no espaço, reverbera evidências fragmentadas da realidade a partir de um projeto político e econômico dominante. O ordenamento jurídico é uma paisagem que escamoteia conflitos e tensões espaciais a partir de comandos sociais cristalizados e posteriormente apropriados e ressignificados nos processos de aplicação e manejo das normas pelos operadores jurídicos.

Aprofundar no estudo da paisagem a partir da pesquisa sócio-espacial é, pois, tarefa capaz de desdobrar novas análises de potencial crítico-transformador no campo jurídico. Dois passos podem ser

vistos como iniciais. Entender a multiplicidade e a mutabilidade que caracterizam a paisagem como fenômeno sócio-espacial é o primeiro deles. O segundo é pensar em como a paisagem pode contribuir para desvelar e solucionar os problemas sociais, e não os reafirmar por meio da atuação estatal (tutela jurídica).

REFERÊNCIAS

ANTROP, Marc. A Brief History of Landscape Research. In: HOWARD, Peter; THOMPSON, Ian; WATERTON, Emma (Orgs.). **The Routledge Companion to Landscape Studies**. 2ª ed. Londres, Nova York: Routledge, 2019, p. 1–15.

BARONE, Ana Cláudia Castilho. Liberdade e Punição: O que se reivindica na disputa pela identidade racial no bairro da Liberdade? **Cadernos PROARQ**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 36, p. 75-92, 2021.

BENEDITO, Camila; SOUZA, José Gilberto. Análise do uso da terra, dos impostos (ITR) e da concentração da terra no município de Piracicaba (SP): o setor sucroenergético e a homogeneização da paisagem. **Agrária**, São Paulo, s/v, n. 13, p. 62-79, 2010.

ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. Desigualdades socioespaciais nas cidades do agronegócio. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 9, n. 1, p. 25-39, mai. 2007.

EMPLASA. **Plano de ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040**: uma visão da macrometrópole, volume 2. São Paulo: Emplasa, 2014a.

EMPLASA. **Plano de ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040**: política de desenvolvimento da macrometrópole, volume 1. São Paulo: Emplasa, 2014b.

EMPLASA. **Macrometrópole**: apresentação. São Paulo: Emplasa, 2012.

FABIANO, Caio; MUNIZ, Suely. Dique Vila Gilda: caminhos para a regularização. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 34, p. 231-239, jan./jun. 2020.

FRANZONI, Júlia Ávila. Geografia jurídica tropicalista: a crítica do materialismo jurídico-espacial. **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2923-2967, 2019.

GAIO, Daniel. **A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano**. 2010. 228 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

GUIMARÃES, Mônica Souza. **Análise do crescimento urbano de Ilhabela**: seus reflexos e as perspectivas de planejamento para o município. 2006. 166 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Planejamento urbano e regional, Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2006.

HOWARD, Peter; THOMPSON, Ian; WATERTON, Emma (Orgs.). **The Routledge Companion to Landscape Studies**. 2ª ed. Londres, Nova York: Routledge, 2019.



IPPLAP. **A Cidade**. 2021. Disponível em: <https://ipplap.com.br/site/a-cidade/>. Acesso em: 16 jun. 2021.

LANDIM, Paula da Cruz. Desenho de paisagem urbana: as cidades médias do interior central paulista. **Paisagem e ambiente**, São Paulo, s/v, n. 16, p. 109-133, 2002.

LATHAM, Alan; MCCORMACK, Derek; MCNAMARA, Kim; MCNEILL, Donald. **Key concepts in urban geography**. Londres: SAGE Publications, 2009.

LEFEBVRE, Henri. La production de l'espace. 4ª ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

MARCONDES, Daniella de Souza. **Os conflitos decorrentes do veraneio e do turismo sobre o território tradicional caiçara na Praia de Castelhanos a partir da década de 1950**. 2018. 278 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Turismo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 141-154, set./fev. 2015.

MELLO, Gisele Homem de. **Expansão e estrutura urbana de Santos (SP): aspectos da periferização, da deterioração, da intervenção urbana, da verticalização e da sociabilidade**. 2008. 201 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MESQUITA, Fernando; CASTILLO, Ricardo; LUNA, Ivette; SANTOS, Henrique Faria. Hierarquias regionais no agronegócio canavieiro: movimento da fronteira e centralidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 329-350, 2019.

NASCIMENTO, Larissa Aparecida Camargo do. **Entre sambas e rezas: vivências, negociações e ressignificações da cultura afro-brasileira no Bexiga**. 2014. 217 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Sociologia, Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

ORNELAS, Ronaldo dos Santos. **Relação Porto/Cidade: o caso de Santos**. 2008. 140 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

PASTERNAK, Suzana; BÓGUS, Lúcia M. Macrometrópole paulista: estrutura sócio-ocupacional e tipologia dos municípios - Mudanças na primeira década dos anos 2000. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 431-450, 2019.

PREFEITURA DE ILHABELA. 2019. Disponível em: <https://www.ilhabela.com.br/dicas/9-lugares-incriveis-para-fotos-em-ilhabela/>. Acesso em: 01 dez. 2021.

PREFEITURA DE PIRACICABA. 2021. Disponível em: <http://semactur.piracicaba.sp.gov.br/>. Acesso em: 01 dez. 2021.

PREFEITURA DE SANTOS. 2019. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/santos-mantem-classificacao-a-no-novo-mapa-do-ministerio-do-turismo>. Acesso em: 01 dez. 2021.



PREFEITURA DE SÃO PAULO. 2021. Disponível em: <https://imprensa.prefeitura.sp.gov.br/noticia/atualizacao-da-planta-generica-isenta-do-iptu-mais-imoveis>. Acesso em: 01 dez. 2021.

REZENDE, Elcio Nacur; DUARTE, Adriano Mendonça F. O direito de paisagem e sua comprovação no ambiente urbano por meio da aplicação da teoria do interesse de Ihering: inserção interdisciplinar entre o direito e o urbanismo. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2770-2786, 2018.

SANDEVILLE JÚNIOR, Euler. Paisagem. **Paisagem e Ambiente**, São Paulo, s/v, n. 20, p. 47-60, 2005.

SANTOS. **Lei Complementar Municipal nº 1.005**, de 16 de julho de 2018. Institui o plano diretor de desenvolvimento e expansão urbana do município de Santos, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/santos/lei-complementar/2018/100/1005/lei-complementar-n-1005-2018-institui-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-e-expansao-urbana-do-municipio-de-santos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 06 fev. 2023.

SANTOS, Maria Clara Oliveira. **Tutela da paisagem urbana e função social da cidade**. 2019. 232 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito e Ciências do Estado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

SANTOS, Milton. **A natureza do Espaço: técnica e tempo. Razão e emoção**. 4ª ed. 7ª reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, Milton. **Espaço & Método**. São Paulo: Nobel, 1998.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 5ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 2000.

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 4ª ed. São Paulo: Hucitec, 1995.

SASSEN, Saskia. The global city: introducing a concept. **The Brown Journal of World Affairs**, Providence, v. 11, n. 2, p. 27-43, 2005.

SEVCENKO, Nicolau. A cidade metástasis e o urbanismo inflacionário: incursões na entropia paulista. **Revista USP**, São Paulo, n. 63, p. 16-35, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

TAVARES, Jeferson Cristiano. Formação da macrometrópole no Brasil: construção teórica e conceitual de uma região de planejamento. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, Santiago, v. 44, n. 133, p. 123-142, set. 2018.

TERCI, Eliana Tadeu. Gestão local na perspectiva da reestruturação produtiva do agronegócio e suas demandas multi-escalares: os casos de Piracicaba e Ribeirão Preto. **Anais do XVII Enanpur**, 2017, p. 1-23.



Sobre os autores:**Virginia Junqueira Rugani Brandão**

Doutoranda em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7852500540578044>.

Universidade de São Paulo - USP

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2929-958X>

E-mail: vrugani@gmail.com

Gabriela Biazi Justino da Silva

Doutoranda em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestra em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (USP).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1221538244226828>.

Universidade de São Paulo - USP

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1811-552X>

E-mail: gabriela.justino@gmail.com

Pedro Rodrigo Campelo Lima

Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8921948076714110>.

Universidade de São Paulo - USP

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6050-8995>

E-mail: pedro.lima_ap@hotmail.com

Luís Fernando Massonetto

Professor Doutor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP), vinculado ao Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário. Professor do Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da UNINOVE. Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Advogado. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0969838199511588>.

Universidade de São Paulo - USP

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0250-5614>

E-mail: massonetto@usp.br